CAPÍTULO I

¿Capitalismo de diseño democrático?

La teoría democrática ante la triple
transición en la Europa Central y del Este

En los años sesenta y setenta, las teorías de la convergencia predecían que los dos sistemas político-económicos rivales se asimilarían entre sí más o menos rápidamente y que tenderían inevitablemente a acercarse. El Este se enriquecería con elementos del mercado, en tanto que el orden económico «mixto» del capitalismo occidental ya había adoptado elementos de intervención estatal en los procesos de producción y de distribución. El inconveniente de esta teoría, como ha quedado hoy en evidencia, estriba en que sólo Occidente fue capaz de «mezclar», mientras que las concesiones a la liberalización política (competencia entre partidos, libertad de opinión), la independencia nacional, las formas descentralizadas de propiedad y la formación competitiva de los precios, por no hablar de la «democracia económica», ponían a las sociedades socialistas constantemente al borde del colapso. En éstas, los «añadidos» occidentales en materia de organización económica o política no estaban permitidos, o eran derogados, y fue Hungría el país que realizó los movimientos más atrevidos de reforma. La autotransformación de las sociedades socialistas fracasó por doquier debido al temor de las élites políticas a entrar en decadencia (temor justificado, como luego se vio). La «tesis del vertido de aceites», que predecía que todo el sistema se descompondría en cuanto se le introdujera un solo elemento o movimiento «extraño», demostró no ser aplicable precisamente a los sistemas para los que von Mises la concibió en los años veinte, a saber: las democracias capitalistas occidentales. Sin embargo, resultó notablemente cierta en los regímenes de socialismo de Estado. Estos regímenes, como lo demuestran los resultados de los debates de los años sesenta y setenta sobre reforma económica en el bloque oriental, no lograron incorporar el principio opuesto en dosis suficientes y al mismo tiempo inocuas.

Los dirigentes soviéticos descartaban «reformas desde arriba» decididas porque sospechaban que llevarían a complicaciones y desestabiliza-

ciones incalculables, e incluso a un peligroso fomento de las «reformas desde abajo» o, lo que era peor aún, de una «revolución desde abajo». Ante esta situación bloqueada, la salida que quedaba parecía tan improbable en un primer momento como inevitable parece una vez producidos los acontecimientos: la «revolución desde arriba», en la que destaca el nombre de Mijail Gorbachov. Esta revolución soviética desde arriba creó las condiciones necesarias para el éxito de las reformas y las revoluciones desde abajo que se produjeron inmediatamente después en los otros países pertenecientes al Pacto de Varsovia y al Comecon, ambos ya en declive.

Esta revuelta es una revolución sin modelo histórico y sin teoría revolucionaria. En verdad, su característica distintiva más llamativa es la ausencia de supuestos teóricos elaborados y argumentos normativos sobre las cuestiones de quién llevaría a cabo las acciones, en qué circunstancias y con qué objetivos, qué problemas había que esperar en el camino, cómo debía constituirse la síntesis de un orden postrevolucionario y qué significado debía darse a la idea de «progreso». En todas las revoluciones de los dos últimos siglos existía algún tipo de respuesta a estas preguntas antes de emprender la acción revolucionaria, aunque en la mayor parte de los casos resultaran equivocadas. Las respuestas de los teóricos revolucionarios se formulaban con independencia de los contextos de acción inmediatos y los que participaban tenían conocimiento de ellas; en ese sentido, eran respuestas teóricas. Por el contrario, en el caso de las revueltas en la Europa Central y del Este de 1989-1991, estas preguntas estaban sin responder o bien las respuestas eran de índole táctica y procedían de los propios actores en forma de autojustificaciones y evaluaciones ad hoc estrechamente ligadas a la situación. El rápido fluir de los acontecimientos no sólo irrumpió inesperadamente, sino que además no vino guiado por una secuencia predeterminada, o por principios, intereses o formas organizativas probados sobre los que los participantes tuvieran una idea clara. En lugar de conceptos, estrategias, cuerpos mediadores y principios normativos, había individuos y sus descubrimientos del momento, con un contenido semántico deliberadamente opaco. Entre ellos se encuentran las muletillas *glasnost* y *perestroika* y la metáfora de una «casa común europea».

La naturaleza característicamente «ateórica» de la revuelta se refleja en las formas literarias que la acompañan. Brillan por su ausencia las expresiones analíticas y las grandes directrices de intelectuales revolucionarios, cuyo modelo sigue siendo la obra de Lenin *El Estado y la revolución*, de 1917. Cuando los teóricos sociales se expresan, cuando lo hacen, no es en forma de interpretaciones globales de los acontecimientos y de su dinámica impulsora, sino en descripciones más modestas de aspectos singulares, cuando no en el papel de meros ciudadanos y personas afectadas,

sin ninguna pretensión de comprensión profesional privilegiada. Esta revuelta, por lo que parece, ha forzado hasta ahora a ideólogos y teóricos a un bien recibido silencio, al tiempo que es el gran momento de formas literarias tales como el diario, el reportaje, la carta, la entrevista y la autobiografía. Ante la ausencia de una teoría revolucionaria válida, o al menos prescriptiva «ex ante», en el Este (o de una teoría positiva y predictiva de la desaparición del Imperio soviético en Occidente), la tarea del científico social reside en comprender retrospectivamente qué es lo que sucedió en realidad.

Desde el comienzo de los años ochenta, una importante y exitosa rama de la investigación en ciencias sociales, denominada «transición a la democracia», se ha ocupado de estudios comparativos sobre procesos políticos de modernización a partir de la Segunda Guerra Mundial (O'Donnell y otros, 1986). Tres grupos de países constituyen el centro de estas investigaciones: las «democracias de postguerra» (Italia, Austria, Japón y Alemania Occidental), los procesos democráticos mediterráneos de los años setenta (Portugal, España, Grecia) y la caída de los regímenes autoritarios de América del Sur durante los años ochenta (Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Paraguay).

Sin embargo, la sugestiva tentación de añadir a éstos un cuarto grupo —esto es, el de los estados de Europa Central y del Este— y analizarlo con los instrumentos contrastados proporcionados por esta tradición de investigación se desvanece, al resultar, al menos en parte, inadecuada y engañosa. La «revolución» (en el caso de que este siga siendo el término correcto, dadas las particularidades ya señaladas) que tuvo lugar en los antiguos países socialistas difiere fundamentalmente en dos aspectos de las transiciones de los países antes mencionados. En primer lugar, en el caso de las democracias de postguerra (con excepción de la Alemania dividida) y de los países del sur de Europa y sudamericanos, la integridad del territorio y la organización de cada país se habían preservado en gran medida, y el proceso de democratización no provocó migraciones de población a gran escala. Estos estados mantuvieron su población y las distintas poblaciones permanecieron en sus respectivos estados. Muy distinta es la situación en la Europa Central y del Este: aquí la escena está dominada por disputas territoriales, migraciones, conflictos con minorías étnicas y otras minorías y los correspondientes anhelos separatistas (una vez más, esto no incluye la excepción de Alemania, hasta ahora único caso de fusión nacional de los dos estados previamente separados). Tras la quiebra de los regímenes comunistas en la Europa Central y del Este, la escena estuvo dominada por cuatro movimientos etnoterritoriales, prácticamente desconocidos en las otras transiciones: (1) establecimiento de nuevas fronteras por secesión o exigencia de autonomía local y re-

gional para las minorías; (2) negación de la legitimidad de las fronteras existentes; (3) desplazamiento de personas a través de las fronteras, desde el éxodo masivo «voluntario» hasta la «limpieza étnica»; y (4) negación, mediante la asimilación forzosa, de diferencias étnicas previamente reconocidas.

Más importante aún es una segunda diferencia. En los casos ya mencionados de «transición a la democracia», los procesos de modernización son de naturaleza estrictamente política y constitucional, lo que quiere decir que sólo atañen a la forma de gobierno y a las relaciones legales entre el Estado y la sociedad, mientras que al final del socialismo es necesaria la tarea adicional de reformar la economía. En los países que pasaron por una transición a la democracia en los otros tres grupos, el capital se mantuvo en su mayor parte en manos de sus propietarios y, por lo general, los propietarios mantuvieron el capital bajo su control. La Unión Soviética y sus antiguos satélites se enfrentan a un problema grave y completamente distinto, a la vez que más exigente: la transferencia de los bienes de producción, hasta entonces de propiedad estatal, a otras formas de propiedad y, con ese fin, la creación de una clase de empresarios y de propietarios completamente nueva por medios que debían decidirse y justificarse políticamente y a través de agencias notoriamente políticas. La instalación política de una clase empresarial (es decir, de una categoría de personas inexistente con anterioridad y explícitamente abolida en el momento en que se instauró el régimen anterior) cuyos miembros tienen que participar ahora en la competencia de mercado sobre la base de derechos de propiedad, implica invertir el orden económico, tarea que ninguna de las transiciones anteriores había tenido que realizar (y a la que no hace justicia la descripción de la revolución como mera «puesta al día» que ofrece Habermas [1990: 179-204]).

LOS TRES NIVELES DEL UNIVERSO POLÍTICO

Sólo si recordamos que cualquier sistema político operativo es el resultado combinado de tres niveles jerárquicos de toma de decisiones (Easton, 1965: cap. 10-13), es posible iluminar plenamente la naturaleza única y sin precedentes del proceso de transformación de la Europa Central y del Este, así como los desafíos a la teoría democrática surgidos de tal proceso. En el nivel más fundamental, es preciso tomar una «decisión» acerca de quiénes somos, es decir, una decisión acerca de la identidad, la ciudadanía y las fronteras territoriales, sociales y culturales del Estado-nación. En el segundo nivel, es necesario establecer las reglas, los procedimientos y los derechos que en conjunto dan forma a la constitución o

marco institucional del «régimen». Sólo en el nivel más alto, es decir, dentro de los parámetros de las dos premisas previas, se dan esos procesos y esas decisiones, a los que a veces se tiene erróneamente por la esencia misma de la política, a saber: las decisiones sobre «quién obtiene qué, cuándo y cómo», tanto en términos de poder político como de recursos económicos.

Se puede sostener que cada uno de los tres niveles guarda estrecha afinidad con, y evoca, una de las tres capacidades humanas que distinguieron los primeros filósofos políticos. La primera se refiere a las pasiones: virtud, honor y patriotismo; la segunda, a la razón; la tercera, al interés.¹ Este modelo de tres niveles sugiere con claridad vínculos de determinación hacia arriba: la «política normal» que se produce en el tercer nivel está contenida en identidades y constituciones. En la mayoría de los sistemas políticos, esta determinación es unilateral y causal antes que intencional. Entiendo por «unilateral» la relación asimétrica según la cual el más bajo de los tres niveles determina los superiores, y sólo raramente, si alguna vez ocurre, la flecha causal apunta en la dirección contraria. Por ejemplo, la constitución regirá la política normal de manera habitual, mientras que sólo excepcionalmente ésta se erigirá en poder constituyente para reformar la constitución. Quiere decir simplemente que hay poca causalidad de los niveles superiores a los inferiores. Entiendo por determinación «causal» (como opuesta a intencional) aquella en la cual el efecto de los niveles inferiores sobre los superiores no se debe a acción deliberada o diseñada por las partes interesadas. Los resultados son contingentes precisamente porque los procedimientos están determinados por las constituciones, como ha sostenido Przeworski (1991).

Insertados entre los tres niveles hay velos de ignorancia que limitan el alcance de la intencionalidad impulsada por intereses particulares. Estos velos de ignorancia derivan, entre otras cosas, de la acusada diferencia en la estructura temporal de nuestros tres niveles: tendemos a creer —y la experiencia tiende a confirmar— que las naciones duran siglos y las constituciones muchas décadas, mientras que los gobiernos o el derecho positivo aprobado por la legislatura sólo tienen unos cuantos años de vida. Si esto es cierto, ¿cómo podría cualquier individuo imaginable diseñar las fronteras de un Estado-nación con el propósito de determinar con ello los fenómenos posteriores y mucho más contingentes de constituciones y regímenes, gobiernos y asignación de derechos y recursos? En la medida en que las decisiones en los dos niveles inferiores deban tenerse por fijas, el sistema es enormemente dependiente del pasado y sus parámetros son resistentes a la estrategia.

1. Debo este paralelo a una obra inédita de J. Elster.

En lo que concierne al tercero de estos niveles, la teoría democrática proporciona buenas respuestas, tanto positivas como normativas. Los problemas y las paradojas comienzan cuando bajamos un nivel: ¿debe permitirse a los jugadores que decidan las reglas del juego que están jugando, así como el alcance de aquello sobre lo cual «versa» el juego? Y, en caso afirmativo, ¿en qué condiciones preventivas podrían hacerlo? ¿Es posible democratizar la democracia incluyendo la opción de abolirla por medios democráticos? (cf. Holmes, 1988). Y si la respuesta es negativa, ¿en qué sentido podemos hablar aún de una «democracia» y de su supuesto de «soberanía popular»? Con el primer nivel —el de la nacionalidad, la identidad colectiva y los límites territoriales— se relacionan preguntas todavía más espinosas. Sean las reglas constitucionales las que fueren, sólo quienes gozan de derechos de ciudadanía son admitidos a desempeñar un papel activo en el juego. Pero, ¿significa esto que esas reglas básicas de admisión pueden fundarse únicamente en decisiones unilaterales de quienes ya han sido admitidos en virtud de su lugar de nacimiento o de derechos de ciudadanía heredados, o que, alternativamente, pueden fundarse en los hechos brutales de la guerra internacional o civil, limitados, en el mejor de los casos, por una frágil telaraña de derecho internacional y regímenes transnacionales? ¿O puede la teoría democrática trascender su terreno doméstico de «política normal» y proporcionar criterios que permitan calificar como más o menos «democráticos» tanto el cambio constitucional como la definición de fronteras?

En la primera mitad de la década de los noventa estas preguntas, hasta entonces encuadradas en los programas de los seminarios de filosofía, pasaron a ser percibidas como problemas prácticos de dominio público tratados diariamente como noticias de primera página. Lo que acostumbraba ser el Segundo Mundo del Imperio soviético experimenta ahora una triple transformación que afecta a los tres niveles: nacionalidad, orden constitucional y «política normal» de asignación y distribución de derechos positivos y recursos a través de las legislaturas y los gobiernos. La verdadera simultaneidad de las tres transformaciones engendra una carga sin precedentes de toma de decisiones. A diferencia de las democracias occidentales, no hay aquí tiempo para la maduración lenta, la experiencia y el aprendizaje a lo largo del camino evolutivo de la construcción de la nación, la elaboración de la constitución y la política de asignación y distribución. No hay tampoco modelos a imitar ni poder victorioso que imponga su voluntad desde afuera, como ocurrió en los nuevos regímenes de postguerra de la Europa occidental y oriental. En consecuencia, es muy fácil que las decisiones que se toman en los tres niveles resulten incompatibles y, por tanto, se obstruyan unas a otras en lugar de formar un todo coherente.

El riesgo que se desprende de la simultaneidad se ve agravado por un segundo riesgo. La situación de contingencia extrema invita al oportunismo y, así, se levanta el velo de la ignorancia. Ahora la gente está en condiciones de ver qué diseño constitucional y qué fronteras étnicas de un Estado servirán mejor a su interés en resultados políticos. La situación está llena de oportunidades —correctamente percibidas como únicas por su alcance— para mejorar la propia «dotación original» o para vengarse. Consecuentemente, hay un incremento en el volumen del «esfuerzo moral» que se requiere para superar las tentaciones que surgen de una situación que ha dejado de estar blindada contra la estrategia. Ante la ausencia del volumen necesario de este esfuerzo, todo —fronteras, derechos, procedimientos y asignación de poder, derechos legales y recursos materiales— se argumentará y se defenderá en términos consecuencialistas, codiciosos y, por tanto, potencialmente divisorios, y no sobre la base de antecedentes históricos y principios de justicia, libertad y paz.

EL DILEMA DE LA SIMULTANEIDAD

En vista de estas dos dimensiones añadidas, sólo es posible analizar la transformación revolucionaria de Europa del Este con medios conceptuales a cuyo empleo no se ha apelado prácticamente en toda Europa occidental y del sur desde la Primera Guerra Mundial. En la Unión Soviética y en la mayoría de sus antiguos satélites están en juego simultáneamente:

- la cuestión territorial,² es decir, la determinación de las fronteras de un Estado y una población, y la consolidación de esas fronteras en el marco de un orden europeo de estados («casa común europea»);
- la cuestión de la democracia, o sea, la disolución de los derechos monopolísticos de un partido y su sustitución por el ejercicio de la autoridad y la competencia entre partidos regidos constitucionalmente, en el contexto de garantías de derechos humanos y civiles básicos (*glasnost*);

2. En su expectativa de una revolución proletaria mundial, los fundadores de la Unión Soviética prescindieron de indicar la posición geográfica del Estado en su nombre oficial: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Probablemente se trate del único ejemplo moderno de un Estado que renuncia a nombrar su lugar de asentamiento. Aun los Estados Unidos de América operan esa autolocalización, pese a tratarse de una localización engañosa, pues se refiere a todo el continente. En el caso de la Unión Soviética, lo que tal vez se había pensado como invitación a que otras «Repúblicas Soviéticas» que pudieran surgir en cualquier lugar se adhirieran a la Unión, se convirtió, para todos los portadores de identidades étnicas o nacionales hasta entonces oprimidas, en una invitación a separarse, pues ya no tenían razones para incluirse en la categoría vacía de «ciudadano soviético».

– la cuestión del orden económico y de la propiedad y la administración políticamente ordenada de apremiantes problemas de producción y distribución (*perestroika*).

Las etapas de un proceso que, en el caso de los ejemplos europeos occidentales «normales», se desarrollaron de acuerdo con una secuencia pluricentenario (desde el Estado-nación al capitalismo y luego a la democracia), en la Europa del Este hubieron de ser atravesadas casi simultáneamente (como también simultáneamente la Revolución de Octubre había abolido los dos componentes de la economía política «moderna», a saber, la democracia y la propiedad privada). Esto no sólo produce gigantescas cargas en la toma de decisiones, sino también un efecto de obstrucción recíproca. Muy bien puede ocurrir que cada una de las cuestiones mencionadas sólo pueda resolverse cuando la situación permita dar por supuesto que una, o incluso dos, de las otras estén ya resueltas o no requieran solución en el presente. En el análisis siguiente deseo examinar el fenómeno de la obstrucción recíproca de las soluciones a los problemas y, en consecuencia, mostrar que, si bien es posible que el proverbial consejo de hacer «una cosa por vez» y no «todo al mismo tiempo» se encuentren en la trágica situación de tener que rechazar el consejo y negarse a reconocer sus fundamentos sobre la base de otros fundamentos igualmente sólidos.

Todo esto no sería más que ociosa contemplación si se mostrara que la apertura de una economía hasta entonces planificada a una economía de mercado y la democratización del proceso de decisión política no se excluyen ni se obstaculizan entre sí, sino que más bien se facilitan y se intensifican mutuamente. De hecho, hay análisis de los sistemas socialistas existentes que intentan probar que la interacción de los objetivos de modernización económica y política, ya deseables por sí mismos, es real. Al abordar el desarrollo político y económico en Checoslovaquia con anterioridad a 1968, Jiri Kosta ha tratado de mostrar que, «en el curso de sólo unos años, el proceso de reforma de la economía [al que se vio forzado el régimen a comienzos de los años sesenta por la manifiesta ineficiencia de los procedimientos planificados] habría de convertirse en un movimiento democrático que barrería el antiguo liderazgo» (1991: 302 y ss.). Pero el problema fue, sin duda, que el círculo virtuoso que supuestamente se producía entre la liberalización económica y la democratización política fue roto por la tercera cuestión —a saber, la integridad de las fronteras nacionales y la soberanía del poder del Estado—, por los acontecimientos de agosto de 1968 y la proclamación de la doctrina Brezhnev.

UNA CAJA DE PANDORA DE PARADOJAS

Por otra parte, a mediados de los años noventa, el terreno en todas las disciplinas o campos políticos afectados está dominado por supuestos más bien pesimistas de círculo vicioso. La única circunstancia en que es posible la implantación simultánea de la economía de mercado y la democracia y en la que ambas pueden prosperar es aquella en que tanto una como la otra sean impuestas por la fuerza desde el exterior y garantizadas por relaciones internacionales de dependencia y supervisión durante un largo periodo. Ésta se puede decir que es al menos la lección que ofrecen las democracias de posguerra —y arruinadas por la guerra— de Japón y, con matices, de la República Federal de Alemania, a las que tal vez se pueda añadir el espacio político y económico de la antigua República Democrática Alemana. Cuando no es así, reina por doquier un antagonismo asimétrico: «El mercado requiere el desarrollo de una democracia, pero la democracia no exige el surgimiento de un mercado... Si la *perestroika* fracasa, pronto todo habrá acabado para la *glasnost*». Tal vez los miembros de las antiguas burocracias de Polonia, Bulgaria, Rumanía y la Unión Soviética, recientemente orientados a la reforma económica, estuvieran completamente de acuerdo con este decidido mensaje de mercado libre cuando defendían que lo que se necesitaba era la mano de hierro de un régimen presidencial fuerte y no un comienzo democrático «prematureo» que temían que podría invitar a todo tipo de conflictos contraproducentes. Los estalinistas que lograron ponerse al amparo del postcomunismo sólo se diferencian de los partidarios de la tesis del mercado libre en la medida en que proclaman que para que la *perestroika* no fracase, es preciso olvidar la *glasnost*.

Un nuevo dilema se puede resumir de la siguiente manera: un sistema político constitucional y democrático encuentra su contenido apropiado de problemas y de divisiones que, con la suavidad de su desarrollo, refuerzan constantemente su legitimidad, a condición de la presencia previa de cierto grado de desarrollo económico autónomo y de que —en oposición a lo que ocurre en las sociedades del socialismo de Estado, homogeneizadas por la fuerza— el sistema de división social del trabajo haya dado ya lugar a las coaliciones de interés y a los cuerpos de mediación, junto con las correspondientes divisiones y temas de conflicto. Únicamente una sociedad de mercado libre algo desarrollada y relativamente rica permite el funcionamiento de la democracia competitiva como procedimiento para el arbitraje y la reconciliación de intereses (cf. Lipset, 1981: 469-476). En una sociedad en la que se desconoce el mercado de trabajo y la abrumadora mayoría de la población adulta está constituida por *Werkätige* (trabajadores, *trudjascijsja*) con ingresos similares y nive-

les de educación, vivienda y vida uniformemente regulados, la democracia competitiva, debido a esta estructura social «atomizada» (Schöpflin, 1991c) de «diferencia reprimida», carece de protagonistas con suficiente formación, de asociaciones y problemas a los que se considere dignos de procesar a través de la maquinaria de la política democrática. O bien, alternativamente, la falta de complejidad suficientemente desarrollada de la sociedad civil lleva al predominio de temas que, aunque son apropiados para el conflicto, no se acomodan de la misma manera al compromiso. En estos dos casos aparentemente opuestos —la homogeneidad perfecta y el antagonismo profundo— la estructura social carece del requerido grado de diferenciación, o sea, de división del trabajo, de estatus, de interés e identidad cultural que sólo una sociedad de mercado desarrollada es capaz de crear. Pero la homogeneidad puede no ser más que la apariencia superficial de un antagonismo reprimido. Esto es precisamente lo que tiene en mente la socióloga polaca Jadwiga Stanisisk cuando escribe: «En la medida en que no se den los fundamentos económicos de una auténtica sociedad civil, la movilización política masiva de la población sólo es posible de acuerdo con líneas nacionalistas o fundamentalistas» (1991: 326). Esta autora concluye que esos temas de movilización llevarían a la rápida pervisión de la apertura democrática, que terminaría siendo un régimen populista autoritario y hostil a minorías internas o externas. En consecuencia, si se introdujera la democracia demasiado pronto, no sólo se hundiría la economía de mercado libre, sino también la propia democracia. Una vez más, esto parece sugerir que el mercado debe preceder a la democracia.

Por otro lado, antes incluso de introducir la propiedad privada y la economía de mercado es menester contar con procedimientos que responsabilicen a las élites políticas y hagan posible la participación de la mayoría de la población; dicho de otro modo: en la etapa inicial de la transformación es necesario contar con procedimientos democráticos al menos rudimentarios. Esto, aparte de ser una condición mínima para la tan necesaria ayuda económica del exterior, no se debe sólo a que las concesiones democráticas sean lo único capaz de aplacar la indignación ante la arbitrariedad y el autoritarismo paternalista que se practicaba en el régimen anterior, sino también a que desde cierto punto de vista la democratización —pese a las tres puntualizaciones en sentido contrario antes enunciadas— parece ser la precondición de la transformación económica. En contraposición a su compañera occidental, la economía de mercado que surja en la Europa del Este será, si de verdad surge, «capitalismo político». Se trata de un capitalismo diseñado, organizado y puesto en marcha por las élites de la reforma. Su fuerza impulsora no es el dato prepolítico del derecho natural (lockeano) de los propietarios a su propiedad y

al libre disfrute de ella. La fuerza impulsora reside más bien en lo que, en el caso de los países occidentales, sólo se descubrió con posterioridad como afortunado efecto colateral de un orden económico basado en la libertad para poseer la propiedad, es decir, que un mecanismo económico eficiente sirve, al menos en teoría y a largo plazo, al interés general de la sociedad. De esta manera, las élites de la reforma, al asumir la responsabilidad de (y al ayudar a) poner en marcha un mecanismo económico capitalista, representan los intereses de la sociedad, pero sin poder contar durante el proceso con una clase ya existente de propietarios capitalistas —con sus intereses, poder y proposiciones ideológicas— en la que apoyarse y a la cual servir.

Una vez más, es evidente el contraste con los modelos occidentales de desarrollo del capitalismo. En Occidente, una clase de propietarios reivindicando derechos que fundamenta en argumentos morales e ideológicos críticos respecto a las fuerzas e instituciones de los antiguos regímenes absolutistas, mercantiles y feudales; la eficiencia, el desarrollo económico y, finalmente, la prosperidad, son meros subproductos de las iniciativas ideológicas victoriosas que adoptaron los primeros protagonistas empresariales y comerciales. En el Este, por el contrario, la privatización y la economía de mercado no son impulsadas por derechos, sino orientadas por los resultados; no se basan en la clase, sino que son promovidas por la élite; no progresan poco a poco y con vacilaciones, sino que adquieren notoriedad de manera repentina; no se fundamentan en argumentos morales e ideológicos basados en derechos y libertades, sino que se las defiende en nombre de una prosperidad económica vehementemente y universalmente deseada.

Sin embargo, que la introducción de derechos de propiedad y mecanismos de mercado sea en interés de la sociedad en su conjunto es algo que, por lo general, la voluntad empírica de la mayoría de la población ni reconoce, ni aprecia como fidedigno. Esta reticencia a creer en el beneficio resultado que proclaman y prometen las élites reformistas se debe a dos razones muy sólidas: en primer lugar, la población tiene fundamentos para sospechar que las iniciativas privatizadoras de las nuevas élites reformistas podrían no servir necesariamente al progreso universal de las condiciones económicas, sino más bien contribuir ante todo al enriquecimiento de los miembros del aparato de Estado y su clientela. En segundo lugar, nadie puede garantizar que el futuro progreso de la situación económica se produzca realmente, ni de que llegue sin la masiva y al menos pasajera privación económica absoluta para una parte considerable de la población. Sólo si las élites a cargo de la reforma aseguran un sólido mandato democrático para sus iniciativas privatizadoras y dan honesta cuenta de su gestión ante la mayoría del pueblo será posible superar estos dos recelos —que los poderosos se enriquezcan y que los despróvidos de po-

der se conviertan en víctimas del mercado— y limitar su potencialidad destructiva. Dicho mandato, a su vez, sólo puede obtenerse por medios democráticos, lo que lleva al resultado paradójico de que, en el caso de las economías de tipo soviético y cuando el Estado está a punto de emprender su retirada de la economía, la democracia sea una precondition necesaria de la transformación económica. Es ésta, sin duda, la antitesis exacta, aunque no menos imperativa, de las inferencias antes señaladas.

Aun cuando en muchos casos, y de acuerdo con las aspiraciones doctrinarias de los reformadores, el orden económico reformado presenta una variedad más «pura» de capitalismo que cualquiera de las que se encuentra en Occidente, no deja de ser un proyecto político acorde con el estilo postsocialista y su forma estatal de realización. Este «capitalismo de diseño» (o capitalismo sin capitalistas como promotores activos de sus intereses de clase) depende en todos los detalles de decisiones muy visibles, que, por tanto, requieren justificación, y su desarrollo no puede apoyarse en ciegas emergencias evolutivas, como ocurrió en gran medida en la historia de los capitalisms pioneros de Occidente. La nueva clase de empresarios (y, en correspondencia con ella, la nueva clase de empleados, a la que se ven arrojados los antiguos «ciudadanos trabajadores») se crea de acuerdo con un proyecto diseñado por élites políticas.

En cualquier caso, este proyecto contiene múltiples parámetros, cada uno de los cuales es contingente y podría aplicarse de muchas maneras diferentes (cf. Stark, 1990; Stark, s.f.). ¿Habría que privatizar todos los capitales productivos, o habría que mantener empresas estatales? ¿En qué sectores y en qué intervalos temporales debería operarse la transformación estructural? ¿Cómo deberían adquirir su propiedad los nuevos propietarios (por ejemplo, a través de la distribución gratuita del capital social —o de una parte del mismo— a la población, a los empleados o a los directivos de empresa)? ¿O debería subastarse el capital social a cualquier poseedor de capital financiero? ¿O devolverlo a sus antiguos dueños todavía vivos? ¿O incluso a sus herederos? ¿Debería ser devuelto sólo a los nativos interesados, o también a los extranjeros? ¿Con o sin liberalización del mercado de capitales? ¿Con o sin especificaciones relativas a problemas tan decisivos como las categorías de personas autorizadas a comprar, límites máximos de compra de capital per capita, precios máximos y salarios mínimos, licencias para dedicarse al comercio exterior y otras docenas de variables? Es difícil pensar que alguien pueda dar un solo paso en este vastísimo campo sin proveerse de poderosas razones que lo legitimen, razones que sólo es posible obtener mediante una política democrática.

Incluso en el caso de que se diera por supuesto un amplio consenso social favorable a la constitución «capitalista» de la economía (es decir, la introducción de la propiedad privada y del mercado de bienes, servicios,

capitales y trabajo), ese consenso de hecho no sería suficiente para sustituir un mandato formal y explícitamente democrático de esas iniciativas de reforma. Lo que interesa es precisamente qué se entiende, en términos operativos, por los conceptos de «capitalismo» o «economía de mercado», inequívocos sólo en apariencia, por no hablar del de economía «social» de mercado. Pero ni siquiera puede darse seriamente por supuesta la existencia de un consenso tan global y difuso a favor del capitalismo como estructura y proceso, en oposición a la prosperidad como presunto resultado de una y otro. En efecto, la situación que se produjo en la Unión Soviética tras la «revolución desde arriba» y que se propagó a los países de Europa Central y del Este es incomparable con la fuerza abrumadoramente imperativa de la «hora cero» que sacudió a los alemanes en 1945 después de su total derrota militar, moral y material, que implicó un inevitable compromiso con un nuevo comienzo político, cuyos parámetros fueron definidos e impuestos por las potencias de ocupación. Los rumanos y los búlgaros no son hoy los únicos que parecen ajenos a la conciencia de ese compromiso y nadie es capaz de bloquear el concebible retroceso a cierta forma de economía dirigida por el Estado, de la cual en realidad estos dos países nunca se distanciaron. En cambio, la cultura política mayoritaria de un «igualitarismo autoritario», que parece predominar por lo menos en estos dos países, se interpone en el camino de una economía de mercado y en el de la democracia en tanto metas indiscutidas para el proceso de reforma. Este modelo, tal como el régimen anterior lo cultivó y de él se heredó (además de gran parte de la experiencia histórica de Europa del Este; cf. Schöpflin, 1991c), no permite el despliegue de una economía de mercado, pues ésta funciona bajo la premisa de que el aumento general del producto sólo es posible al precio de la existencia de una minoría en condiciones de incrementar sus ingresos de modo mucho más sustancial y más rápido que el resto de la población, cuya situación, al menos durante un intervalo de duración desconocida, puede empeorar. Junto con la creciente producción de bienes, la economía de mercado crea una creciente desigualdad, tendencia a la que se resiste la sensibilidad igualitaria. En cuanto a la democracia, se le reprocha que cargue el proceso de toma de decisiones con fricciones, incertidumbres y discontinuidades que amenazan con obstaculizar un nivel de rendimiento económico ya precario. Es evidente que esta constelación de expectativas y temores (que, por supuesto, también pueden ser activados por el recuerdo de la frustración ante tantos intentos fallidos de reforma y tantas promesas incumplidas en el pasado) tendría como consecuencia que, precisamente porque la situación de la economía es tan terrible, la mayoría de la población bloqueara los prometedores intentos de reforma económica y su legitimación democrática.

Resumiendo las proposiciones analizadas hasta el momento: una economía de mercado sólo se pone en movimiento si se dan condiciones predemocráticas, pues para promoverla es necesaria una cierta limitación de los derechos democráticos con el fin de permitir una dosis saludable de acumulación originaria. Sólo una economía desarrollada de mercado produce las condiciones de estructura social imprescindibles para una democracia estable y sólo ella hace posible los compromisos en el marco de lo que se percibe como juego de suma positiva. Pero la introducción de una economía de mercado en las sociedades postsocialistas es un proyecto «político», que sólo tiene perspectivas de éxito si descansa en una legitimación democrática vigorosa y explícita. Y es posible que la mayoría de la población no considere deseable la perspectiva de la democracia, ni la de la economía de mercado. Si todas esas proposiciones fueran verdaderas al mismo tiempo, nos topáramos con una caja de Pandora de paradojas, ante la cual toda «teoría» —o, para el caso, toda estrategia racional— de la transición fracasaría forzosamente.

El problema central de la modernización política y económica de las antiguas sociedades socialistas reside en la falta de «datos» no contingentes que sirvan como parámetros fijos de la política de reforma. Precisamente porque el sistema se halla en ese punto muerto, todo se vuelve contingente y nada puede seguir siendo tal como es. La ausencia de un conjunto fijo de hechos sociales y de instituciones vinculantes dignos de confianza, o al menos no discutidos, obliga a los políticos reformistas a un inmenso «esfuerzo sin ayuda alguna» (Elster). Por esta razón, también la búsqueda de fundamentos fiables del acuerdo societario y político se aferra a las identidades nacionales y a los anhelos de autoafirmación étnica. O, como indica Staniskis acerca de Polonia, se aferra a «comunidades ejemplares» y a doctrinas tales como la doctrina social de la Iglesia católica, a la que se apela como fuerza unificadora en la estrategia de mantenimiento del orden político. Otros elevan las doctrinas de la economía política neoclásica al estatus de doctrina de salvación revelada. Y están todavía quienes piensan haber encontrado el «punto de apoyo de Arquímedes» con el que es posible poner en su sitio las políticas de reforma, siempre que los respectivos países respeten hasta el último detalle alguno de los sistemas constitucionales occidentales ya probados (como la Ley Fundamental germana). Estos intentos de inventar tradiciones, modelos ejemplares y dogmas difícilmente pueden considerarse prometedores, dado el claro elemento de arbitrariedad mediante el cual los movimientos políticos y las élites escogen estas supuestas verdades fundamentales «prepolíticas» o «líneas correctas» y las proclaman como programa propio.

Esta inevitable circularidad resulta particularmente evidente cuando los parlamentos recientemente elegidos también cumplen funciones de

asamblea constituyente, como en Polonia, Bulgaria, Rumanía y Checoslovaquia (hasta 1992). Esto sólo significa, en realidad, que los jugadores determinan las reglas que regirán el juego futuro y mediante las cuales se decidirá quién participará en él. Los individuos son jueces y parte al mismo tiempo. Aun cuando en la lucha sobre los principios constitucionales se muestren como personas que razonan de acuerdo con normas, no podrán defenderse de la sospecha de que en realidad conducen las deliberaciones con un único interés en mente: el propio.

En los países de la Europa Central y del Este, esta sospecha se ve radicalizada por los movimientos de ciudadanos. La diferencia «lógica» entre su modo de proceder y las actividades de los «nuevos movimientos sociales» de Occidente reside en que éstos operan en el contexto de instituciones democráticas ya creadas y sólidamente establecidas y se centran en la superación de algún prejuicio, deficiencia o punto ciego en ellas. Para hacerlo pueden basarse en un núcleo de principios de notable estabilidad institucional.³ A veces han criticado a ciertas élites políticas y prácticas constitucionales sobre la base del «espíritu» de la propia constitución y de principios establecidos de cultura política. Pero en los estados postcomunistas no hay todavía nada semejante a ese «espíritu», o conjunto de principios y tradiciones, que cuente con la aprobación general.

En Europa del Este, los movimientos de antiguos disidentes, así como los de fundamentalistas étnicos o religiosos, suelen tener una tendencia incondicionalmente antiinstitucional, cuando no directamente «antipolítica», lo cual es completamente comprensible si se tienen en cuenta sus experiencias pasadas. Puesto que no pueden remitirse a rutinas ya establecidas y reclamar el cumplimiento de los principios en ellas encarnados, están expuestos al peligro de agotarse en la contemplación ociosa y en la romántica sobrevaloración de la democracia directa y las formas extraparlamentarias de acción, descuidando por tanto la capacidad de negociación y de compromiso, que es lo único capaz de convertir la movilización social en poder político. Como es de esperar, si esta transformación fracasa, la movilización se hundirá y, en un abrupto cambio de dirección, dará paso a síntomas de apatía, cinismo y retiro de la mayoría de la población a la pura privacidad. Al final de un ciclo de este tipo, no se habría superado el estado atomizado inicial de la sociedad posttotalitaria, sino que más bien se habría reproducido y reforzado. Puesto que las coaliciones negativas de los disidentes y los movimientos de ciudadanos no tenían proyecto político y económico coherente de elaboración propia, resultaron víctimas del riesgo de no poder aceptar la inexorable «rutinización»

3. Cf. la defensa de J. Habermas (1985) de la «desobediencia civil» realizada en nombre de normas y valores ampliamente compartidos de la propia ciudadanía.

de su carisma inicial. Los antiguos disidentes se vuelven políticamente estériles en el momento mismo en que la burocracia del régimen anterior se ve privada de poder —con lo que queda eliminada como factor único en torno al cual se une la oposición—, para terminar desapareciendo de escena si no logran tomar distancia respecto de los grandes principios y pegarse a los requisitos funcionales y prácticos de la «política normal».

En una serie de trabajos recientes, Jon Elster (1990) ha intentado explorar y conceptualizar las interdependencias y las antinomias que surgen en el proceso de producción de reformas políticas y económicas. En el caso de la reforma económica, los dos componentes en juego son la reforma de los precios (la desregulación y el dismantelamiento del sistema de subsidios permanentes derivado de débiles limitaciones presupuestarias) y la reforma de la propiedad (privatización). Una reforma de precios sin reforma de la propiedad introduciría en los administradores de las empresas de propiedad estatal la tentación de ignorar las señales de los precios y seguir derrochando el capital público al emplearlo de manera ineficaz. Una reforma de precios con reforma de la propiedad establecería, naturalmente, todo un sistema capitalista de control, es decir, un sistema con mercados de trabajo y de capital, lo que equivale a decir: con amplios despidos y quiebras de empresas. A mediados de la década de los noventa no está en absoluto claro a este respecto —aunque en conjunto parece bastante improbable— que se disponga de soluciones intermedias prometedoras y factibles. Podrían ser democráticas en el nivel de la empresa (es decir, a modo de cooperativas): en ese caso se podría tener un mercado de capitales sin un mercado de trabajo. O bien podrían ser democráticas en lo que respecta a la economía en su conjunto: entonces habría un mercado de trabajo sin mercado de capitales, y en lugar de éste, los fondos de inversión continuarían asignándose a través de alguna agencia estatal. Pero, aunque bastante interesantes, ninguna de esas soluciones mixtas o a medias del problema de la reforma económica parece haber contado con gran apoyo de los intelectuales ni de las élites políticas de Europa Central y del Este a partir de 1989.

La reforma política también consta de dos medidas: la garantía constitucional de derechos civiles y la rendición de cuentas del poder del Estado a través de controles y balances. Lo primero sin lo segundo equivaldría a un Estado constitucional liberal clásico, en cuyo marco, como ya se mostró, sería imposible manejar las amplias cargas de toma de decisiones que implica el proyecto de «capitalismo político». Además, las garantías constitucionales liberales quedarían fácilmente expuestas al zarpazo oportunista de las élites políticas en caso de que éstas no corrieran el riesgo de ser desplazadas de sus cargos por el voto popular: «El poder debe estar dividido para asegurar el respeto a la constitución.» La segunda me-

didada sin la primera (por ejemplo, la democracia de masas sin libertad de prensa) hubiera sido igualmente absurda y en Europa del Este se habría reducido a formas de populismo autoritario, dada la inexistencia de cuerpos intermedios lo suficientemente poderosos (partidos políticos, asociaciones, sindicatos, iglesias, gobiernos locales) como para ejercer una función de control frente a los regímenes presidenciales demagógicos.

A partir de estos supuestos del modelo, Elster saca la conclusión de que la reforma de la propiedad y los precios, así como las garantías de libertad y democracia, se condicionan mutuamente; que la garantía de libertad y la reforma de la propiedad guardan una relación armoniosa, pero que entre la democracia y la reforma de la propiedad y los precios habría un antagonismo irreconciliable si las consecuencias de ambas reformas económicas (a saber, el desempleo y la inflación) resultaran tan desastrosas para los antiguos países del Comecon como se anticipó. La esencia de esta antinomia es evidente: la gente no quiere esperar hasta que las bendiciones de la economía de mercado le lleguen también a ella y las ondas de choque de la transición hayan remitido. Y tampoco está dispuesta a ver que las nuevas élites económicas (que a menudo están formadas por elementos de las antiguas) se enriquezcan a sus expensas. Esta mezcla de miedo, rencor y envidia es estimulada por sus propias disposiciones, adquiridas bajo el régimen anterior, así como por los partidos con intereses en los círculos «conservadores» de las viejas élites políticas. A esto hay que agregar que son pocas las instituciones y personas intermedias capaces de convertir los costes y riesgos individuales de la transición en una carga subjetivamente aceptable y garantizar que las cargas y los sufrimientos de la transición económica sean justamente compartidos en el presente y equitativamente compensados a largo plazo.

El modelo de Elster podría elaborarse y refinarse de la siguiente manera. Cada una de las dos reformas, la constitucional y la económica, implica tres pasos: marco institucional, proceso de despliegue y resultado deseado. Las reformas democráticas consisten, así pues, en establecer un marco constitucional de derechos civiles y gobierno parlamentario. Se supone que esto llevará a la política democrática competitiva «normal» y a la asignación de poder y recursos económicos a través de ella. El resultado general es la resolución pacífica del conflicto social y político. Análogamente, la reforma económica consiste en los derechos de propiedad y privatización, el proceso de establecimiento de precios competitivos y el resultado deseado de mejora de la productividad, crecimiento y prosperidad. Además, ambas cadenas de estructura-proceso-resultado están entretreídas y se supone que se refuerzan mutuamente. Si ésta es la teoría, la práctica puede tener reservada una cantidad de sorpresas desagradables. Las siete sorpresas más probables son:

- que la política democrática bloquee o distorsione el camino a la privatización y de ésta al mercado;
- que la privatización tenga éxito y, sin embargo, no lleve al mercado y por tanto al crecimiento y la prosperidad; esto podría deberse a la conservación de cárteles y estructuras monopolísticas en virtud de las cuales la transición no va «del plan al mercado», sino «del plan al clan» (D. Stark);
- que la privatización tenga éxito, pero que lleve a la obstrucción de la política democrática a través de poderosas interferencias procedentes de los propietarios nacionales o internacionales de capital;
- que la política democrática se despliegue y, sin embargo, no lleve a la resolución pacífica del conflicto social, en la medida en que éste está dominado por conflictos étnicos, territoriales y de minorías que no se prestan a formas democráticas de compromiso;
- que la formación de mercados tenga éxito y, sin embargo, no engendre la realidad de (o al menos, una expectativa ampliamente percibida de) una distribución equitativa de sus beneficios;
- que las decepciones y frustraciones acumuladas por estos fracasos den lugar a exigencias de un tipo de «democracia» basada en una estructura institucional distinta de las libertades civiles y el gobierno representativo, como una dictadura presidencial populista;
- que, recíprocamente, las frustraciones producidas por los resultados económicos y la distribución lleven a exigencias de crear mercados sin propiedad privada, como, por ejemplo, un retorno a la propiedad estatal de los bienes de producción.

EL EFECTO TÚNEL Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA PACIENCIA

La estructura temporal del proceso es decisiva. Esta afirmación no sólo se aplica en el nivel macroscópico, en el que, como nos enseña el modelo occidental, un intervalo suficiente de tiempo entre los impulsos modernizadores discretos (Estado-nación, economía de mercado, democracia y, por último, Estado del bienestar), así como grados diferentes de rigidez entre nuestros tres niveles, estimulan su éxito acumulativo, sino también en el nivel microscópico de los individuos. Éstos deben estar preparados para reunir una gran dosis de paciencia, confianza y seguridad para lograr el éxito final en el dominio simultáneo de todas las tareas de modernización. Cuando los macroacontecimientos se producen a gran velocidad, la penosa tarea de la espera paciente recae en los individuos, pues son ellos quienes tienen que adaptarse rápidamente a las nuevas circunstancias y estar luego dispuestos a una larguísima espera para obtener los frutos de esa

adaptación. Necesitan esta paciencia para no interferir la esperada «destrucción creadora» que seguirá a la reforma de los precios y la propiedad, a pesar de estar en perfectas condiciones de hacerlo en virtud de los derechos civiles recién obtenidos. No sólo deben ser lo suficientemente disciplinados para tolerar de buen grado la terapia de choque, sino que en el proceso tendrán que aferrarse, pese a la evidencia común en sentido contrario, a la creencia (tal vez autoalimentada) de que se trata en realidad de un choque terapéutico. Se requieren, pues, las mismas virtudes y recursos morales —flexibilidad, paciencia en la espera, deliberación, espíritu de sacrificio, sopesar el corto plazo con el largo plazo y las preferencias individuales con las colectivas, tolerancia ante modelos de distribución enormemente desiguales— que durante las dos generaciones de la «construcción de la sociedad socialista» (tres en el caso de la Unión Soviética) sólo conocieron la desilusión, la infrautilización o la excesiva puesta a prueba, para terminar en frustración. ¿Quién podría predecir con alguna credibilidad que esas virtudes habrían de florecer ahora?

Albert O. Hirschman (1981) ha analizado este problema de la capacidad de espera, o de la economía política de la paciencia, utilizando la metáfora del efecto túnel. Se trata de la analogía del túnel en el que hay dos carriles en la misma dirección y en el que se produce un desagradable atasco. En ambos carriles los coches están parados y nadie sabe qué sucede. De pronto, los coches del carril derecho comienzan a moverse y pasan junto a los vehículos del carril izquierdo, que siguen bloqueados. Los ocupantes de éstos pasan por un dinámico abanico de experiencias cognitivo-emocionales que empieza con el alivio esperanzado («bueno, después de todo, pronto nos tocará a nosotros»), sigue con la envidia de los afortunados y la indignación por la regulación evidentemente injusta del tráfico y culmina en una agresión abierta que se manifiesta en quienes tratan de introducirse por la fuerza y de manera ilícita en el tráfico que se mueve por el carril derecho, lo cual provoca choques que terminan en un nuevo atasco y la completa detención del tráfico. La cuestión es la siguiente: ¿por qué este escenario de pesadilla se despliega unas veces tan rápidamente y otras con tanta lentitud, mientras que en otros momentos no se presenta en absoluto? Esto último es lo que ocurre en la feliz ocasión en que el comportamiento civilizado y la paciencia de los menos afortunados prevalece hasta que el atasco se disipa, o en la que algunos de los conductores más afortunados ceden voluntariamente su derecho de paso. Y queda otra cuestión adicional: ¿es posible engendrar, allí donde no existen, este tipo de paciencia y de conducta civilizada mediante el uso prudente de los recursos políticos y de las reformas institucionales?

Al transferir esta cuestión a la economía política de los procesos de transformación postsocialista aparecen al menos cuatro categorías de res-

puestas. La primera y más simple es la de que, gracias a circunstancias ventajosas, no sea necesaria demasiada paciencia. Esto corresponde al caso del «milagro económico», o a un rápido despegue hacia un crecimiento autosostenido. Las ganancias en prosperidad son tan rápidas y estables que el mejor consejo del sentido común para todos los participantes es atenerse a las reglas; en el proceso resulta más fácil acostumbrarse al valor de las reglas y eso lleva a su vez a un cumplimiento más consecuente de ellas.

La segunda respuesta es una mezcla de estímulos e incentivos positivos y negativos que provienen del sistema internacional. Los apoyos externos al nuevo orden (Plan Marshall, régimen de ocupación) fueron —junto con el «milagro económico» y como condición necesaria de éste— la clave del éxito de la República Federal de Alemania y de otras democracias de posguerra. Puesto que en el caso de la transformación de Europa del Este no se trataba de una posguerra ni de una situación de Guerra Fría, las amenazas militares no desempeñaron en ella ningún papel, o sólo negativamente, en la estrategia de abandono de la amenaza militar, o sea, de una política continuada de desarme y de *détente*. Esta política de contención de la amenaza de intervención militar tendría además el deseado efecto de impedir posibles pretextos para la intervención de los militares de los países del antiguo Pacto de Varsovia. Sin embargo, había que mantener en reserva cierta capacidad de intervención militar en previsión de que los regímenes «reaccionarios» del sudeste de Europa trataran de resistir la transformación con agresión militar y guerra civil. Pero, en oposición a la situación posterior a la Segunda Guerra Mundial, no había ninguna «potencia patrona» ostensible que fuera candidata natural a la tarea de supervisar el proceso de transición e imponerle una evolución pacífica.

Tampoco hay un claro candidato con capacidad para ofrecer la zana-horia junto con el garrote. Todo depende de la solidez y la capacidad de acción de regímenes supranacionales como la Comunidad Europea y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. La recompensa consistiría en una política de concesión de créditos internacionales y transferencias de fondos, cuya función, por así decirlo, sería subsidiar la paciencia de la población. Estos préstamos para el subsidio externo de la transición llevarían anexa la amenaza discreta pero eficaz de suspender la ayuda o los acuerdos comerciales favorables en caso de que en los países beneficiarios dejara de producirse la buscada integración de desarrollo económico y desarrollo político. Esta estrategia de provisión de «soporte desde afuera» plantea dificultades por distintas razones. Puede que el volumen necesario de préstamos exceda la capacidad de los países prestamistas, cuyas prioridades pueden estar definidas en un marco más

estricto. O bien puede que los prestamistas se expongan a la sospecha por parte de los prestatarios (justificada o no) de que, por detrás de los préstamos, su verdadera intención no es el subsidio de la paciencia, sino la explotación a largo plazo de los receptores, lo que, en consecuencia, sería probablemente motivo de impaciencia. O bien puede que los fondos transferidos tengan el efecto inesperado de no subsidiar la paciencia ante las incertidumbres inherentes al proceso de renovación económica y democrática, sino, por el contrario, de hacer soportables los costes derivados de la conservación de las estructuras, lo que, por tanto, estimularía la ralentización de la renovación o directamente la anularía.

Un tercer método para ganar tiempo y engendrar el crédito moral o la confianza imprescindibles para la transición simultánea a una economía de mercado y a la democracia consiste en la efectiva atenuación sociopolítica de los sufrimientos de la transición mediante mecanismos continuos y bien afinados de redistribución interna. Por supuesto, esta atenuación no llegó tan lejos ni siquiera en las condiciones tan extraordinariamente favorables de la antigua República Democrática Alemana. Es de suponer que la tolerancia ante el paso a una economía de mercado, en cuyo curso la desigualdad aumenta inevitablemente (pues algunos tienen que mejorar mucho y rápidamente para que, a largo plazo, todos puedan mejorar algo), será más probable si se descarta el peligro de que una parte sustancial de la población empeore en términos absolutos su situación y durante un período más o menos largo. Aquí el problema del diseño estriba en decidir si se quiere proporcionar seguridad a los principales grupos económicos o garantizar a todos de modo incondicional una subsistencia mínima adecuada. En cualquier caso, se debiera hacer que los beneficiarios del paso a una economía de mercado compensaran a las víctimas de la transformación con algún tipo de seguridad del Estado del bienestar y prestación de desempleo. Por cierto, esto constituiría una inversión de la secuencia del desarrollo constitucional occidental que postuló T. H. Marshall (esto es, Estado constitucional liberal. Estado democrático y, finalmente, Estado del bienestar), pues debería reconocerse el Estado del bienestar como precondition tanto del mercado como de la democracia (así como, en otra inversión del «modelo» occidental, la democracia sería la precondition del mercado, tal como ya se dijo). Hasta ahora, esto no ha tenido éxito en ningún sitio; en el mejor de los casos, su fracaso ha consistido (como en el del peronismo argentino) en el diseño de un tipo de Estado del bienestar que sirviera como sustituto permanente de la democracia liberal. Es fácil advertir las dificultades: los recursos que se destinan a los seguros sociales contra la «destrucción creadora» hacen a ésta menos destructiva, pero también menos creativa. En correspondencia con esto, y casi sin excepción, las posibilidades de una privati-

zación políticamente exitosa del sistema de producción y del manejo concomitante de la distribución de ingresos y servicios a través de garantías del Estado son vistas de forma pesimista (cf. los ensayos de Deacon y Szalai, 1990), tanto más en la medida en que también sea fácil denunciar la seguridad y la protección social como ideas heredadas del régimen anterior y, por tanto, como interferencias en el despliegue del nuevo orden económico y sus frutos esperados.

Más difícil de advertir es una cuarta solución al problema de la paciencia, que consistiría en la formación de cuerpos intermedios, como asociaciones, federaciones, sindicatos, partidos y autoridades locales en el seno de una emergente «sociedad civil» en Europa oriental. Si se pudiera asegurar a todas las personas el disfrute de la protección de una sólida representación y de la capacidad de negociación de dichos cuerpos intermedios, cuya constitución debería hacer que les fuera imposible la formación de «coaliciones explotadoras» o «clanes» que trabajaran contra terceras partes excluidas, al menos disminuirían algunos de estos temores, temores que de otro modo podrían convertirse en un bloqueo «democrático» de la transformación hacia una economía de mercado y que, en último término, privarían de sentido a la propia democracia debido a sus consecuencias económicas supuestamente adversas. No se puede permitir que estos cuerpos mediadores se conviertan en instrumentos del Estado; debieran gozar de garantías constitucionales que hicieran prácticamente imposible a las élites gubernamentales disponer de ellos para estrategias oportunistas de cooptación. Al menos deberían ser capaces de «deliberar» y encontrar «soluciones sintéticas» a las preferencias en conflicto predominantes en los sectores sociales a los que representan. Además, dados el monopolio representacional que se les concede y la fuerza que de ello se deriva, tendrían que ser capaces de explorar la disponibilidad de sus adversarios para estrategias de cooperación sin correr el riesgo de terminar burlados (cf. Bates, 1988). En tercer lugar, debieran basar su moral en los sentimientos de solidaridad y obligación mutua dentro de la «sociedad civil». Pero, si esta combinación de pautas institucionales y morales de «republicanismo cívico» y «corporativismo democrático» es una rareza incluso en las sociedades ricas de Occidente, ¿cómo podría florecer en el terreno de las atomizadas estructuras sociales de las sociedades postsocialistas? En lugar de ello, y en correspondencia con la atomización de la sociedad, vemos ante nosotros, por lo menos en algunos de los países que experimentan la triple transformación, un tipo de política «carismática» y la elaboración de constituciones presidencialistas no mediadas por estructuras intermediarias, a cuya sombra las fuerzas de cualquier autoorganización civil que no sea el mercado, el Estado y la «comunidad» étnica se encuentran con grandes dificultades para autoafirmarse.

CAPÍTULO 2

Hardware económico y *software* institucional en las dos transiciones alemanas a la democracia

Una comparación entre la Alemania Occidental posterior a 1945 y la Alemania del Este después de 1989

En Occidente, después de 1945, sólo [hubo que] eliminar a Hitler y sus instrumentos de poder, los jefes del partido y las SS, para que, de los escombros que quedaban tras toda la destrucción producida por la guerra, surgiera una sociedad intacta en lo esencial.

WOLF JOBST SIEDLER

Pocos negarán que la instauración de un gobierno constitucional con fundamentos democráticos funcionales sobre lo que en 1949 quedaba de Alemania fue una tarea sin precedente [...]. Sólo si a esta pesadilla gubernamental añadimos los problemas sociales y económicos derivados [...] de la inmigración forzosa, las consecuencias de la nivelación de todas las clases y la proletarianización de la clase media, el trauma psíquico ... y el miedo que todo lo devoraba [...] sólo entonces nos aproximaremos a la comprensión de los obstáculos con que tropezó la «reconstrucción de la constitución alemana» (Friedrich, 1949: 461-462).

Con cambiar y borrar únicamente unas pocas palabras en esta cita de un texto de Carl Joachim Friedrich escrito hace ya cuarenta y seis años, el lector tendrá la esencia de la mayoría de los escritos contemporáneos sobre los problemas de transformación tras el socialismo de Estado. Surge de esta cita el mismo tono dramático y casi desesperado ante los problemas aparentemente insuperables del proceso de renormalización de toda una política, una economía y una sociedad tras la desaparición de un régimen autoritario. Este caso asombroso de *déjà vu* sugiere que las transiciones posttotalitarias son siempre más o menos del mismo tipo. Después de todo, gran parte de los pronunciamientos de las élites políticas de Alemania Occidental durante los meses que precedieron a la unificación (octubre de 1990) y las elecciones federales de Alemania entera (diciembre